



LANDSKAPSREVISIONEN

Dokumentnamn
Effektivitetsrevision

Datum
22.02.2018

Nr
9/2018

Till Ålands lagting

Granskning av personaladministrativa frågor inom landskapets allmänna förvaltning

Innehåll

1.	Sammanfattning	2
2.	Bakgrund	3
3.	Frånvarorapportering	3
3.1.	Sjukfrånvaro	4
3.2.	Semester	5
3.3.	Kompledighet	7
3.4.	Flexledighet	8
3.5.	Tjänsteresor	8
3.6.	Övrigt	9
4.	Övertid	10
5.	Utvecklingssamtal	12
6.	Arbetstidsbank och distansarbete	13

1. Sammanfattning

Syftet med granskningen har varit att bedöma hur frånvarorapporteringen, hanteringen av övertidsarbete samt hållandet av utvecklingssamtal sköts inom landskapets allmänna förvaltning.

Granskningens viktigaste slutsatser och rekommendationer:

- Det finns ingen support på nuvarande lönesystem längre. Systemfel blir inte rättade och utvecklingsbehov åtgärdas inte. Mycket manuellt arbete krävs för att klara av arbetsuppgifterna. En rationell hantering av frånvarorapporteringen och reducering av risken för fel kräver ett IT-baserat system. Det nyanskaffade löne- och personaladministrativa systemet bör tas i bruk så fort som möjligt.
- Kontrollen av personalens tidsstämplingar bör förbättras. Det måste vara möjligt att få lättlästa avvikelserapporter från den nya versionen av tidsstämplingssystemet.
- Övertidsarbete inom allmänna förvaltningen är alltför vanligt. Övertid borde inte få förekomma månad efter månad. Det borde klargöras för alla att arbetsuppgifterna förutsätts utföras inom ordinarie arbetstid. Endast i undantagsfall borde på förhand överenskommen övertid godkännas. Avdelningschef borde godkänna övertid efter att byråchef/enhetschef godkänt.
- Det är anmärkningsvärt att landskapsregeringen år efter år godkänt ett arrangemang som bryter mot arbetstidslagen. Omedelbara åtgärder krävs för att stoppa missförhållandet.
- Det är anmärkningsvärt att schemalagd övertid i ett fall godkänts år efter år. Omedelbara åtgärder krävs för att stoppa missförhållandet.
- Att hålla utvecklingssamtal är ett bra sätt att förbättra ledarskapet. Det borde läggas ännu större vikt vid utvecklingssamtal inom allmänna förvaltningen.
- Den interna styrningen och kontrollen är idag på en för låg nivå för att distansarbete ska kunna tillämpas på ett godtagbart sätt inom förvaltningen. Det är i regel inte möjligt att bedöma tidsåtgång för utförande av olika arbetsuppgifter. Det uppstår problem med att bedöma vad som åstadkommit under distansarbetet.
- Distansarbete passar för konsultföretag som lever på att debitera tid. Endast för tjänstemän som arbetar på liknande sätt, främst gällande registrering av tid och krav på hållande av "deadlines", borde distansarbete tillämpas inom förvaltningen. Det finns ytterst få tjänster inom allmänna förvaltningen där distansarbete lämpar sig.
- Det är bekymmersamt att avdelningschefer har så dålig kännedom om tjänstekollektivavtalet och att det inte utanför överenskommet försök med flexibla arbetstidsarrangemang finns någon möjlighet att bevilja distansarbete åt sig själv eller åt andra som önskar. Man borde vända sig till avtalschefen för att få besked om vilka regler som gäller.
- Tjänstekollektivavtalets regler väger lätt när trycket är hårt på att få ett arbete utfört. Det finns ingen automatisk rätt för chefer att ge anställda bättre förmåner än vad tjänstekollektivavtalet tillåter. Beslut om att avvika från

tjänstekollektivavtalets regler ska fattas enligt gällande bestämmelser. Överenskommelser som ingås borde alltid dokumenteras skriftligen.

2. Bakgrund

Tidsstämplingsrapporter för alla anställda som använt tidsstämplingssystemet inom allmänna förvaltningen under år 2016 har analyserats. Totalt har omkring 2.600 datafiler (220 personer gånger 12 månader) gåtts igenom.

Stämplingarna har jämförts mot frånvarorapporter från lönesystemet. Frånvarorsakerna sjukfrånvaro, semester, komplighet, flexledighet och tjänsteresa har ägnats speciell uppmärksamhet. Avvikelse rapporter har skickats för kommentarer till frånvarorapportörer och avdelningschefer.

Övertidslistorna (de s.k. krysslorna) för 2016 och 2017 har granskats. Orsakerna till övertid, systemet med arbetstidsbank och distansarbetsavtal har diskuterats med avdelningscheferna. Även avvikelserapporterna samt utvecklingssamtal och samtal vid upprepad sjukfrånvaro och långtidssjukskrivningar har tagits upp vid diskussionerna.

3. Frånvarorapportering

Avdelningarna inom landskapsregeringens allmänna förvaltning utser frånvarorapportör. Inom några avdelningar har frånvarorapporteringen delats på flera personer. En avdelningssekreterare eller byråsekreterare handhar i de flesta fall uppgiften.

Frånvarorapporteringsprocessen kännetecknas av mycket manuellt pappersarbete. Processen startar med en anhållan om ledighet (semester, komplighet, flexledighet eller annan orsak), anhållan om utbildning eller ansökan för tjänsteresa, vilka alla ska godkännas av förman. Sjukfrånvaro och vård av barn (VAB) anmäls i regel per telefon.

På nästan alla avdelningar används ett frånvarokort för varje person. Frånvarokortet är en årskalender där en kod för frånvaro-orsaken fylls i då personen är frånvarande. Någon enstaka frånvarorapportör använder Excel i stället för frånvarokortet. Med frånvarokortet som underlag registreras frånvaron i lönesystemet via en speciell registreringsrutin.

Ett undantag är komplighet där anhållan lämnas eller e-post skickas till lönekontoret för registrering. Längre sjukledighet (fler än 3 dagar) som kräver sjukintyg och godkännande av förman skickas också till lönekontoret för registrering. Beslut om tjänstledighet noteras hos frånvarorapportör men skickas till lönekontoret för registrering.

Det finns ett tidsstämplingssystem som så gott som alla inom allmänna förvaltningen använder sig av för att registrera daglig arbetstid. Man registrerar en kod för orsaken till frånvaro. Koder kan korrigeras eller läggas till av växeln i

efterhand. Man kan ange endast en frånvarokod i gången. Om t.ex. en semesterdag följs av en flexledig dag krävs korrigerig i efterhand. Anställda registrerar också kortare frånvaro som tjänsteärende, läkarbesök eller eget ärende.

Tidsstämplingssystemet visar med en dags fördröjning flextidssaldot. Man kan ha maximalt plus 40 timmar flexid. Eventuellt minussaldo borde inte överstiga 5 timmar.

Ingen information överförs från tidsstämplingssystemet till nuvarande lönesystem. Ett nytt löne- och personaladministrativt system har upphandlats. De första delarna av systemet beräknas kunna tas i bruk 2018. Dagens manuella frånvarorapporteringsrutiner ska på sikt ersättas med datoriserade funktioner i det nya systemet. En ny version av tidsstämplingssystemet kommer inom kort att installeras. Information ska kunna överföras från detta system till det nya LPA-systemet.

Iakttagelser:

- Kontroll av personalens tidsstämplingar har inte förekommit i någon större utsträckning. Hösten 2017 började rapporter med manuellt markerade avvikelser distribueras till avdelningscheferna. Rapporterna från tidsstämplingssystemet är svårlästa.
- Upptäcktes en brist i tidsstämplingssystemet. Om man dagen efter en tjänsteresa eller komplodigt (en av två stämplingskoder) stämplar in kl. 9 räknas ändå arbetstiden tillgodo från kl. 8.
- Konstaterades att några få personer inte stämplar. Som orsaker har angivits att systemet inte klarar av att visa korrekt arbetstid enligt det deltidsarbetsschema som gäller, att det av någon anledning aldrig blivit av att börja samt att systemet inte klarar av flexibla arbetstidsarrangemang som överenskommit.
- Bland frånvarostämplingarna som diskuterats med avdelningschefer finns några fall som inte kunnat förklaras. Till exempel finns några pensionsavgångar där oklarheter inte är möjliga att utreda.

Slutsatser och rekommendationer:

- Det finns ingen support på nuvarande lönesystem längre. Systemfel blir inte rättade och utvecklingsbehov åtgärdas inte. Mycket manuellt arbete krävs för att klara av arbetsuppgifterna. En rationell hantering av frånvarorapporteringen och reducering av risken för fel kräver ett IT-baserat system. Det nyanskaffade löne- och personaladministrativa systemet bör tas i bruk så fort som möjligt.
- Kontrollen av personalens tidsstämplingar bör förbättras. Det måste vara möjligt att få lätlästa avvikelserapporter från den nya versionen av tidsstämplingssystemet.

3.1. Sjukfrånvaro

Sjukfrånvaro och vård av barn (VAB) anmäls i regel per telefon till förman, växeln och frånvarorapportör. E-post förekommer också.

Sjukfrånvarorapporter distribueras till avdelningscheferna. Enligt landskapsregeringens handlingsprogram för uppföljning av sjukfrånvaro ska förmannen hålla ett samtal med medarbetaren vid upprepad sjukfrånvaro (definieras som 5 sjukfrånvarotillfällen eller mer under ett kalenderår. Noterades flera fall med många korta sjukfrånvarotillfällen under 2016 (47 fall över 4 gånger, varav 7 fall över 9 gånger). Vid långvarig sjukfrånvaro (definieras som 2 veckors sammanhängande sjukfrånvaro eller mer) ska förmannen ha regelbunden kontakt med den sjuklediga.

Sjukledighet del av en arbetsdag registreras inte som frånvaro. Partiella sjukledigheter finns inte heller med i sjukfrånvarostatistiken. Vård av barn (VAB) registreras i lönesystemet men statistikförs inte. VAB räknas inte med i de 5 sjukfrånvarotillfällen som kräver samtal. Noterades några fall med högre VAB-frånvaro (12 fall över 4 dagar, varav 5 fall över 9 dagar).

Personalchefen följer upp utvecklingen av sjukfrånvaron. Det görs beräkningar av sjukfrånvaron i dagar per anställd. Det finns dock problem med att få fram tillförlitliga uppgifter på grund av bristerna i nuvarande lönesystem.

Iakttagelser:

- Sjukanmälningsrutinen fungerar inte helt tillfredsställande. Anmälan når inte alla gånger fram till frånvarorapportören. Totalt noterades 72 sjukdagar som inte registrerats i lönesystemet 2016 och därmed saknas i sjukfrånvarostatistiken.
- Konstaterades att handlingsprogrammet för uppföljning av sjukfrånvaro inte följts i några fall. Personalenheten borde ha till uppgift att tillse att programmet följs.

Rekommendation:

- Rutinen för sjukanmälan behöver förbättras. Förutom telefonmeddelanden borde ett skriftligt meddelande skickas till de som behöver informationen.

3.2. Semester

Inför semesterperioden 1.6 – 30.9 gör avdelningarna upp en semesterordning. För varje person noteras semesterrätt, dagar som överenskommit att sparas, ackumulerad sparsesemester, ny beviljad omvandling av semesterpenning, ackumulerad omvandlad semesterpenning, eventuella framflyttade semesterdagar, semesteruttaget under perioden skilt för egentlig semester, sparsesemester och omvandlad semesterpenning samt slutligen saldonga för egentlig semester, sparsesemester och omvandlad semesterpenning. Semesterordningen skickas till lönekontoret för avstämning.

Anhållan om semester efter semesterperioden görs på en skild blankett. Semesteruttagen noteras på frånvarokortet eller i Excel-mall om en sådan används. Frånvarorapportören registrerar beviljade uttag med skilda koder för egentlig semester, sparsesemester och omvandlad semesterpenning. På grund av ett fel i överföringen från frånvarorapportörernas registreringsmodul till lönesystemet

registreras inte sparsemester och omvandlad semesterpenning alla gånger riktigt i systemet. Överföringsfelen måste korrigeras manuellt på lönekontoret.

Det är möjligt att komma överens om att införtjänade semesterdagar sparas för att tas ut senare, dock senast inom 5 år efter utgången av semesteråret. Tjänstekollektivavtalet medger sparande av semester som överstiger dels 15 dagar (ej lång semester), dels 20 dagar (lång semester). Därav följer att maximalt 18 dagar kan sparas av person med rätt till lång semester. Under 5 år kan således maximalt 90 dagar sparas.

Från lönesystemet fås en rapport på sparade semesterdagar. Systemet saknar dock information om från vilket år semestern är sparad. Detta måste hållas reda på manuellt eller via Excel-mall av frånvarorapportör. Alla borde gå över till Excel-mall för att uppnå en bättre kontroll. Frånvarorapportörerna påminner om att sparad semester måste tas ut före förfalldatum.

En person som närmar sig pensionering kan ha upp till 90 dagar sparsemester inestående. Till detta ska läggas under året innan pensioneringsdatum införtjänat semester samt eventuellt omvandlad semesterpenning till lediga dagar. Detta innebär att personen kan komma att vara frånvarande från sin tjänst 6-7 månader före pensioneringen. Om det finns inestående kompledighet förlängs frånvaron ytterligare. Systemet leder i många fall till problem med kontinuiteten i verksamheten vid pensionsavgångar.

Noterades följande exempel på över 20 sparade semesterdagar per 31.12.2017 (sådana finns inte på social- och miljöavdelningen):

Regeringskansli	40, 30
Lagberedningen	31
Finansavdelningen	70, 50, 50, 43, 29, 23
Näringsavdelningen	50
Infrastrukturavdelningen	41, 27, 21
Utbildnings- och kulturavdelningen	72, 35, 34, 26, 25, 25, 24

Iakttagelser:

- Omvandling av semesterpenning till ledighet beviljas i regel åt alla som anhåller, även åt personer som redan har många sparade semesterdagar. Undantag på ett fåtal avdelningar förekommer. Skrivningen i tjänstekollektivavtalet möjliggör att arbetsgivaren nekar omvandling.
- Personer som har många sparade semesterdagar uppmanas inte i tillräckligt hög utsträckning att hålla semester. Som motivering till varför semester inte hålls anges ofta hård arbetsbelastning.
- Avstämning mellan frånvarorapportör och lönekontoret då semesterordningen lämnas in leder till att en del korrigeringar av semesterdagssaldon görs. Nuvarande rutiner är inte helt tillförlitliga. Upptäcktes flera fall där stämplade semesterdagar i tidsstämplingssystemet inte noterats som semesteruttag av frånvarorapportör. I de flesta fall rörde det sig om enstaka semesterdagar. I två fall handlade det om att en hel vecka inte bokats bort från semesterdagssaldot. Totalt noterades 18 ej avdragna semesterdagar 2016.

Rekommendationer:

- Rutinen för anhållan om semester och registrering av semesteruttag behöver förbättras. Godkänd anhållan om semester bör överräckas av förman till frånvarorapportör. Kopia ges på begäran åt den anställde. När semesterordningen godkänns bör avdelningschef stämma av med frånvarorapportör att alla semesteruttag blivit registrerade.
- Några personer har väldigt många semesterdagar sparade. Dessa personer borde nekas omvandling av semesterpenning till ledighet i betydligt högre utsträckning än vad som är fallet idag.

3.3. Kompledighet

Innestående kompledighet uppstår när arbetad övertid inte betalas ut i pengar. Då kompledighet tas ut lämnas en anhållan till förman för godkännande. Kompledigheten noteras på frånvarokortet eller i Excel-mall om en sådan används. Frånvarorapportören meddelar lönekontoret uttagna kompledigheter via kopia på anhållan eller direkt i ett e-postmeddelande. Rutinen varierar från avdelning till avdelning. Lönekontoret sparar papperen i en mapp med anteckning om att kompledigheten registrerats som uttagen i lönesystemet. Innestående kompledighet i timmar framgår av lönebeskeden.

Noterades följande exempel på innestående kompledigheter över 100 timmar per 31.12.2017 (sådana finns inte på regeringskansliet, lagberedningen och social- och miljöavdelningen):

Finansavdelningen	818, 237, 154, 135, 131
Näringsavdelningen	302, 242, 171, 129, 113
Infrastrukturavdelningen	711, 397, 174, 131, 101
Utbildnings- och kulturavdelningen	133

Iakttagelser:

- Anställda med mycket innestående kompledighet borde uppmanas att hålla ledigt i högre utsträckning än vad som görs idag. Som motivering till varför kompledigheter inte hålls anges ofta hård arbetsbelastning.
- Konstaterades att anställda för arbete under semester eller annan ledighet muntligen beviljas lediga dagar som kompensation. Eftersom det finns krysslistor för hantering av sådana situationer borde dylika muntliga överenskommelser inte få förekomma.
- Upptäcktes några fall där stämplade kompledigheter i tidsstämplingssystemet (i många fall används koden för semester fastän skild kod för kompledighet finns) saknades i mappen med registrerade kompledigheter på lönekontoret. I två fall rörde det sig om en oregistrerad kompdag, i två fall 5 dagar, i ett fall 6 dagar och i ett fall handlade det om så mycket som 10 dagar. Totalt noterades 28 dagar ej avdragna kompledigheter 2016.

Rekommendationer:

- Rutinen för registrering av uttagen kompledighet behöver förbättras. Godkänd anhållan om kompledighet bör överräckas av förman till frånvarorapportör.

Kopia ges på begäran åt den anställde. Frånvarorapportör borde årligen kontrollera sina noteringar om kompledighet mot rapport med kompledighetssaldon från lönesystemet.

- Några tjänstemän har orimligt stora kompsaldon. De två största har dessutom ökat under 2017. Landskapsregeringen bör ta fram en plan för hur man kan få dessa saldons att minska.

3.4. Flexledighet

Flexitid tillgodo uppstår då registrerad arbetstid överstiger avtalad arbetstid (7 timmar och 21 minuter per dag för en fulltidstjänst). I samarbete mellan arbetsgivare och personal har överenskommit att flexsaldot maximalt kan vara plus 40 timmar. Det har även överenskommit att maximalt 3 dagar flexledighet kan hållas per halvår.

Då flexledighet tas ut lämnas en anhållan till förman för godkännande. Anhållan lämnas till frånvarorapportör och kopia ges till växeln. Flexledigheten noteras på frånvarokortet eller i Excel-mall om en sådan används. Frånvarorapportören registrerar flexledigheten i lönesystemets registreringsmodul. Det kontrolleras att inte fler än 3 flexdagar per halvår tas ut.

Iakttagelser:

- Ganska många anställda har konstant 40 timmar flexitid tillgodo. Minussaldo, vilket inte borde överstiga 5 timmar, är inte så vanligt. Som motivering till varför flextiden konstant ligger på plus 40 timmar anges hård arbetsbelastning.
- Flexledigheter stämplas ibland som semester i tidsstämplingssystemet. Detta leder till att arbetstid inte dras bort från flexsaldot. Koden för eget ärende ska användas vilket leder till att flexsaldot minskas korrekt. En orsak till felaktiga stämplingar beror på att man kan ange endast en frånvarokod i gången. Om t.ex. en semesterdag följs av en flexledig dag krävs korrigerings i efterhand. De flesta felaktiga stämplingarna berörde en flexdag. I endast några fall handlade det om 3 flexdagar. Totalt noterades 33 dagar felaktiga flexstämplingar 2016.

Rekommendationer:

- Rutinen för registrering och kontroll av flexledighet behöver förbättras. Godkänd anhållan om flexledighet bör överräckas av förman till frånvarorapportör. Kopia ges på begäran åt den anställde. För varje godkänd anhållan om flexledighet som lämnas till växeln bör personal där även kontrollera att riktig frånvarostämpling gjorts av den anställde.
- Anställda bör uppmanas att hålla flexledigt för att inte konstant ha 40 timmar tillgodo.

3.5. Tjänsteresor

Ansökan om tjänsteresa godkänns av avdelningschef. Detsamma gäller anhållan om yrkesspecifik respektive egen utbildning. Tjänstemannabeslut tas och registreras i

ärendehanteringssystemet. Ansökan om tjänsteresa lämnas till frånvarorapportör för registrering i lönesystemet. Kopia av ansökan ska bifogas reseräkningen.

Utbildnings- och kulturavdelningen har flest tjänsteresor, dubbelt fler än regeringskansli, infrastruktur-, närings- samt social- och miljöavdelningen. Lagberedningen och finansavdelningen har få tjänsteresor. Det nordiska samarbetet kräver en hel del resor för landskapets tjänstemän, särskilt på utbildnings- och kulturavdelningen samt social- och miljöavdelningen.

Iakttagelser:

- Avdelningschef tar beslut om sina egna tjänsteresor. Reseräkningarna godkänns av respektive minister.
- Tjänstemannabeslut tas inte alltid. Ansökan om tjänsteresa saknas ibland. En hel del tjänsteresor blir aldrig registrerade. Statistik på antal tjänsteresor från lönesystemet är inte tillförlitlig.
- I en kultur med sträng kostnadskontroll skulle inte alla ansökningar om tjänsteresor 2016 ha godkänts. Till exempel borde man överväga om det varje år är nödvändigt att resa till en årligen återkommande konferens eller mäsas. Deltagande via Internet i stället för resa kan utnyttjas mera. Ändamålsenligheten med en del resor kan ifrågasättas. Detta gäller alla avdelningar utom lagberedningen och finansavdelningen. Det finns möjligheter att dra ner på antal tjänsteresor men som helhet bedöms antalet tjänsteresor inom allmänna förvaltningen inte vara ett stort problem.

Rekommendationer:

- Rutinen för ansökan om tjänsteresa och beslut behöver följas eller så slopas regeln om att tjänstemannabeslut ska fattas.
- Samma person som godkänner ansökan om tjänsteresa bör godkänna reseräkningen.

3.6. Övrigt

Anställda stämplat ut/in för lunch och annan kortare frånvaro som tjänsteärende, läkarbesök eller eget ärende.

En del tjänstemän med arbetsuppgifter utanför kanslihuset stämplat många tjänsteärenden. Noterades några fall där tjänsteärendena var många och långa. Denna typ av frånvarostämplingar har inte granskats ingående i denna granskning.

Det visade sig finnas många semesterstämplingar i tidsstämplingsrapporterna som inte motsvarades av semesteruttag. Semesterstämplingen har använts för flexledigt, komplement och annan frånvaro. Enligt anvisningarna borde komp-stämpling användas för annan frånvaro. Annan frånvaro kan bland annat vara tjänstledighet med eller utan lön och distansarbete.

Iakttagelser:

- Korrigeringar av tidsstämplingar görs via ett formulär på intranet. Om det finns onormalt många sådana på en tidsstämplingsrapport indikerar det att något inte är som det borde vara och en noggrannare uppföljning av förman borde ske.
- I ett fall noterades många tjänsteärenden för en tjänsteman där arbetsuppgifterna inte borde motivera detta.
- Upptäcktes ett fall av tjänstledighet med lön som väcker förundran. En tjänsteman beviljades en vecka tjänstledigt med lön för deltagande i en EM-masters tävling, dvs en veteran-tävling. Med stöd av följande bestämmelse (§ 40) i statens tjänstekollektivavtal togs beslutet:

Till en tjänsteman eller arbetstagare som officiellt har utsetts till medlem av ett idrottslag i olympiska spel eller världsmästerskaps- eller europamästerskapstävlingar och som har beviljats tjänstledighet eller befrielse från arbetet för att delta i en ovan nämnd tävling ska för dessa dagar, högst 30 per kalenderår, betalas lön enligt § 7.

Till en tjänsteman eller arbetstagare som Finlands Olympiska Kommitté har tagit ut för träning till olympiska spel och som har beviljats tjänstledighet eller befrielse från arbetet för att förbereda sig för dessa spel ska för dessa dagar, högst 30 per kalenderår, betalas lön enligt § 7.

Bestämmelsen bedöms avse elitidrottsmän. Masters-tävlingar kan rimligen inte omfattas av denna bestämmelse. Till exempel saknas i detta fall en officiell uttagning. För deltagande krävdes att man klarat en tidsgräns.

Slutsats:

- Beslutet om tjänstledighet med lön borde aldrig ha tagits. Förutom att det regelmässigt är synnerligen tveksamt upplevs beslutet som orättvist.

4. Övertid

Ersättningar för mertids- och övertidsarbete samt kvälls-, natt-, söndags- och helgaftonstillägg regleras i tjänstekollektivavtalet. Mertid kallas arbete utöver den ordinarie arbetstiden fram till en definierad gräns (dygns- och veckonivåer angivna i kollektivavtalet) då övertidsarbete inträder. Mertids- och övertidsarbete (i fortsättningen övertid) utförs på arbetsgivarens initiativ.

Övertid noteras av anställd månadsvis på en lista, en s.k. krysslista. Listan används även för notering av beredskap. Beordrat arbete som överstiger ordinarie arbetstid noteras på krysslista. Likaså arbetade timmar över ordinarie arbetstid när flexsaldot visar 40 timmar plus. Förman godkänner övertid för utbetalning eller gottgörelse i fritid.

Krysslistorna lämnas till lönekontoret för beräkning av förhöjningen av arbetade timmar till lönegrundande timmar alternativt kompledighetstimmar. Inom allmänna förvaltningen beräknas övertiden utifrån att den ordinarie arbetstiden definieras som kansliarbete (7 t 21 min per dygn och 36 t 45 min per vecka). Övertidsberäkningen är ganska komplicerad och förorsakar en hel del manuellt arbete.

Förhöjningen av den enkla timlönen i övertidsarbete gäller för tjänstemän med kansliarbets-tid som avlönas högst enligt löneklass A24. Från och med 1.9.2010

gäller att övertid för tjänstemän med löneklass minst A26 ersätts i form av ledighet med lön. Ledigheten ges i förhållande timme mot timme.

I och med den ny tillkomna paragrafen avviker övertidsersättningen för tjänstemän med löneklass A25 från andra. T.ex. betalas för övertid som överstiger 40 timmar per vecka den enkla timlönen förhöjd med 50%. I söndagsersättning betalas en med 50% förhöjd enkel timlön.

Iakttagelser:

- Skillnaderna i övertidsersättning mellan A25 och A26 är betydande. A25-anslagna kan ta ut övertiden i lön och övertid på söndagar ger mer betalt. Till exempel kan det leda till att en tjänsteman med A25 och hård arbetsbelastning som kräver mycket övertid inte önskar flyttas till högre löneklass med högre månadslön. Reglerna har lett till orimliga konsekvenser. Övertidsersättningen upplevs som orättvis mellan löneklasserna A25 och A26.
- På krysslistan finns en anmärkningskolumn av vilken bör framgå vilken typ av arbete som utförts. Kolumnen är inte alltid ifyllt.
- Det upplevs ibland som att övertidsarbetet inte alltid är överenskommet på förhand. Särskilt när personer månad efter månad lämnar in krysslistor och arbetsuppgifterna inte har med tillfälliga arbetstoppar att göra. I några fall fås intryck av att krysslistor lämnas in för att få högre lön eller komplement vid något senare lämpligt tillfälle. Problem med för mycket övertid gäller alla avdelningar utom lagberedningen och social- och miljöavdelningen.
- Övertidsarbete borde inte vara kontinuerligt förekommande. Upptäcktes ett fall som påminner om schemalagd övertid, vilken sanktionerats av en tidigare avdelningschef. Den interna styrningen och kontrollen har brustit ordentligt i detta fall.
- En tjänsteman med löneklass A27 erhöll övertidsersättning i pengar då han sagt upp sig. Övertiden fanns inte redovisad i krysslistor utan redovisades separat till avdelningschef som beordrade utbetalning. Enligt tjänstekollektivavtalet ersätts övertid för tjänstemän med löneklass minst A26 i form av ledighet med lön, vilket innebär att någon utbetalning inte borde skett.
- Enligt arbetstidslagen får under en period av fyra månader högst 138 timmar övertidsarbete utföras. Under ett kalenderår får övertiden uppgå till maximalt 250 timmar. Noterades ett fall som bryter mot lagen. Överskridningen är betydande och har pågått i många år. Helgarbete har i regel utförts på söndagar vilket leder till att övertidsersättningen blir högre. En överenskommelse om förändring och omfördelning av arbetsuppgifterna har inte kunnat nås. I och med det godkända arrangemanget har tjänstemannens månadslön under 2016 uppgått till drygt 6.500 euro per månad.
- Lönekontoret saknar tydliga direktiv för undertecknande av krysslistor. I regel undertecknar avdelningschef krysslistorna. Noterades ett fall där avdelningschef godkänt sin egen övertid. Det förekommer också att enhetschef eller byråchef undertecknar krysslistor utan att avdelningschef ser dem.
- Upptäcktes att ansvarig minister för avdelningen två gånger godkänt inestående komptimmar och sparade semesterdagar för utbetalning till avdelningschefen. Detta strider mot tjänstekollektivavtalets bestämmelse om att

övertidsarbete för tjänstemän med löneklass minst A26 ersätts i form av ledighet och inte i pengar. Huvudregeln är att sparade semesterdagar utbetalas när någon slutar eller om det på grund av sjukdom inte varit möjligt att ta ut dagar som är på väg att förfalla. De sparade semesterdagarna hade inte förfallit och ingen utbetalning borde därför skett.

- I ett annat fall upptäcktes att en minister godkänt övertid för gottgörelse i fritid för en byråchef på avdelningen. En tjänsteman borde inte be en minister skriva på ett sådant papper. Dyliga ärenden bör hanteras på tjänstemannanivå.
- På finansavdelningen finns tjänstemän som arbetar för mycket övertid. Som orsak anges att "deadlines" måste hållas och fler tjänster beviljas inte. Det ställs politiska krav på beredning av ärenden. Det borde finnas en tydligare politisk prioritering av alla ärenden, särskilt de mer omfattande. Det måste finnas en tågordning för att förvaltningen ska förmå leverera, helst inom ordinarie arbetstid men i varje fall utan orimligt mycket övertidsarbete.

Slutsatser och rekommendationer:

- Övertidsarbete inom allmänna förvaltningen är alltför vanligt. Övertid borde inte få förekomma månad efter månad. Det borde klargöras för alla att arbetsuppgifterna förutsätts utföras inom ordinarie arbetstid. Endast i undantagsfall borde på förhand överenskommen övertid godkännas. Avdelningschef borde godkänna övertid efter att byråchef/enhetschef godkänt.
- Det är anmärkningsvärt att landskapsregeringen år efter år godkänt ett arrangemang som bryter mot arbetstidslagen. Omedelbara åtgärder krävs för att stoppa missförhållandet.
- Det är anmärkningsvärt att schemalagd övertid i ett fall godkänts år efter år. Omedelbara åtgärder krävs för att stoppa missförhållandet.
- Avdelningschefs övertidsarbete borde godkännas av överordnad, vilken borde vara förvaltnings- och utvecklingschefen. Ministrar borde inte involveras i denna process.
- Det finns ingen automatisk rätt för chefer att ge anställda bättre förmåner än vad tjänstekollektivavtalet tillåter. Varken chef eller minister har rätt att godkänna övertidsarbete för utbetalning till tjänstemän med löneklass minst A26. Det måste finnas giltiga skäl till att sparade semesterdagar inte kunnat tas ut för att utbetalning ska kunna ske då de är på väg att förfalla.

5. Utvecklingssamtal

Enligt ett protokoll bifogat tjänstekollektivavtalet har varje tjänsteman rätt till årliga utvecklingssamtal som en del av ett gott ledarskap och ett gott chefsarbete. Inom avdelningarna håller avdelningschef samtal med byråchefer/enhetschefer. Dessa håller samtal med övrig personal. Medarbetare som inte önskar samtal slipper i regel.

Iakttagelse:

- Hur väl man lyckas med att hålla utvecklingssamtal varierar från avdelning till avdelning. Det förekommer att man bedömer att utvecklingssamtal inte behövs

eftersom samtal om hur arbetet framskrider ändå hålls. Trots att årliga utvecklingssamtal inte hålls i alla fall bedöms hanteringen fungera på ett tillfredsställande sätt inom de flesta avdelningar.

Rekommendation:

- Att hålla utvecklingssamtal är ett bra sätt att förbättra ledarskapet. Det borde läggas ännu större vikt vid utvecklingssamtal inom allmänna förvaltningen.

6. Arbetstidsbank och distansarbete

Tjänstekollektivavtalet är både minimi och maximi, det vill säga de anställda har rätt till det som avtalats i tjänstekollektivavtalet, men det finns ingen automatiskt rätt för chefer att ge anställda bättre förmåner av vad tjänstekollektivavtalet tillåter. Genom landskapsregeringens beslut (enskild föredragning) kan man komma överens om annat än vad i tjänstekollektivavtalet överenskommit såtillvida möjligheterna att anställa eller bibehålla personal eller annat vägande skäl det kräver (LL om tjänstekollektivavtal, 5 § 2-3 mom.).

I tjänstekollektivavtalet finns en bestämmelse om att ett system med arbetstidsbank är möjligt att tillämpa. När sådana överenskommelser ingåtts med den anställda fungerar det inte att använda tidsstämplingssystemet. Arbetstiden redovisas i dessa fall separat till förman.

Tjänstemän med arbetstidsbank utför arbetet på arbetsplatsen men flexibelt utanför normal flexitidsram. Det förekommer att en del av arbetet utförts på distans vilket i så fall kräver ingående av ett distansarbetsavtal.

I ett protokoll bilagt tjänstekollektivavtalet sägs att parternas gemensamma avsikt är att utveckla möjligheter till flexibla arbetstidsarrangemang. Arbetet sker fram till 30.9.2017 genom pilotprojekt med flexibla arbetstider och distansarbete. Efter det ska en utvärdering ske.

Anvisningar för distansarbete har framtagits med statens motsvarande anvisningar som grund. Enligt dessa kan distansarbete i många fall vara ett ändamålsenligt sätt att samordna arbetsgivarens och personalens behov. Man ska alltid avtala skriftligt om distansarbete. Beslutet om distansarbete fattas av avdelningschef.

I anvisningarna sägs bland annat följande:

- Distansarbete ska i regel inte utgöra en del av den dagliga arbetstiden eftersom det i allmänhet innebär att det inte går att beräkna och kontrollera den arbetsmängd som utförs på distans.
- Man ska inte heller komma överens om att distansarbete ska utföras under resan mellan arbetsplatsen och hemmet. Man kan dock göra en överenskommelse om principer för distansarbete på skärgårdsfärjor eller under färjresor mellan Åland-Åbo, Åland-Stockholm, Åland-Tallinn och Åland-Helsingfors.
- Distansarbete lämpar sig bäst för utrednings-, planerings- och specialistarbete. I förmansarbete är möjligheterna till distansarbete mer begränsade på grund av arbetsuppgifternas innehåll.

- Distansarbete ska inte vara ett sätt att förlänga helgen. Distansarbetet ska helst inte utföras på måndagar och/eller fredagar, om det inte finns särskild orsak till det.

Vid diskussioner har det framkommit att möjligheten att arbeta på distans kan vara en fördel vid rekrytering av personal. Det framkom också att ett distansarbetsavtal kan vara en förmån som man önskar ge åt någon som gör ett gott arbete. En avdelningschef ansåg att man borde kunna bevilja "ad hoc" distansarbetsdagar för att få arbetet levererat. Om detta tillåts finns det risk för att den anställde vid tillfälle ställer förman mot väggen genom att säga sig inte kunna leverera det som önskas om man inte får arbeta hemifrån.

Det är svårt att uppskatta tidsåtgång för merparten av det arbete som utförs inom allmänna förvaltningen. Tidsregistrering av vilken typ av arbete som utförts tillämpas inte. Det saknas metoder för att mäta vilken tid som rimligen krävs för att utföra olika arbetsuppgifter. I väldigt många fall är det i praktiken omöjligt att bedöma om de arbetsuppgifter som ska utföras kräver 5 dagar i veckan eller om det räcker med 4 dagar. Uppföljningen är inte tillräckligt detaljerad och inte tillräckligt ofta förekommande.

Iakttagelser:

- Några avdelningschefer har godkänt distansarbete åt sig själva. Som orsak anges att man måste få arbeta ostört med skrivarbete. Att få arbeta ostört framförs ofta som en fördel med distansarbete. Som motargument kan anföras att det borde vara möjligt att skapa en arbetsmiljö på kontoret som gör att arbetet kan utföras lika bra där som hemma.
- En tjänsteman har under några år arbetat med flexibel arbetstid vilken redovisas separat. Övertidsersättning betalas inte. Överenskommelsen är muntlig. Skriftlig överenskommelse om arbetstidsbank eller individuell arbetstid finns inte. Det har bedömts som viktigare att få arbetet utfört än att följa gällande regelverk.
- En tjänsteman har anställts tillfälligt för drivande av projekt. Övertidsersättning betalas inte. Det är möjligt för tjänstemannen att sluta tidigare på fredagar och börja senare på måndagar. Överenskommelsen är muntlig. Skriftlig överenskommelse om arbetstidsbank eller individuell arbetstid finns inte. Det har bedömts som viktigare att få arbetet utfört än att följa gällande regelverk.
- En tjänsteman som normalt arbetar i Mariehamn har arbetat på distans flera månader från fastlandet. Förståelse för arrangemanget finns men det strider mot regelverket.
- 4 dagar distansarbete beviljades åt en tjänsteman mellan jul och nyår i strid med tjänstekollektivavtalet. Inget distansarbetsavtal har ingåtts och arrangemanget borde inte ha tillåtits.
- En tjänsteman beviljades distansarbete mellan jul och nyår i strid med tjänstekollektivavtalet. Distansarbetsavtal hade ingåtts men detta arrangemang avvek från överenskommelsen och borde inte ha tillåtits.
- I ett fall utfördes distansarbetet i Sverige men under två veckor tillåts arbetet utföras på en annan kontinent. Förståelse för arrangemanget finns men det strider mot regelverket.

- Det finns ingångna distansarbetsavtal under försöksperioden som strider mot anvisningarna. Avtal har ingåtts där distansarbetet skett på fredagar. Avtal har ingåtts där distansarbetet skett som en del av den dagliga arbetstiden. Byråchefer och enhetschefer har haft flexibla arbetstidsarrangemang.
- Ingångna avtal kan ifrågasättas eftersom arbetsuppgifternas innehåll i praktiken gör det mycket svårt att mäta vad som utförts på distans. Det visade sig att kontrollen av vad som åstadkommit under distansarbetet i en del fall inte fungerat som planerat.
- Försöket med distansarbete har med fackförbundens medgivande fortsatt efter 30.9.2017. Utvärderingen förväntas bli klar i början av 2018.

Slutsatser och rekommendationer:

- Den interna styrningen och kontrollen är idag på en för låg nivå för att distansarbete ska kunna tillämpas på ett godtagbart sätt inom förvaltningen. Det är i regel inte möjligt att bedöma tidsåtgång för utförande av olika arbetsuppgifter. Det uppstår problem med att bedöma vad som åstadkommit under distansarbetet.
- Distansarbete passar för konsultföretag som lever på att debitera tid. Endast för tjänstemän som arbetar på liknande sätt, främst gällande registrering av tid och krav på hållande av "deadlines", borde distansarbete tillämpas inom förvaltningen. Det finns ytterst få tjänster inom allmänna förvaltningen där distansarbete lämpar sig.
- Det är bekymmersamt att avdelningschefer har så dålig kännedom om tjänstekollektivavtalet och att det inte utanför överenskommet försök med flexibla arbetstidsarrangemang finns någon möjlighet att bevilja distansarbete åt sig själv eller åt andra som önskar. Man borde vända sig till avtalschefen för att få besked om vilka regler som gäller.
- Tjänstekollektivavtalets regler väger lätt när trycket är hårt på att få ett arbete utfört. Det finns ingen automatisk rätt för chefer att ge anställda bättre förmåner än vad tjänstekollektivavtalet tillåter. Beslut om att avvika från tjänstekollektivavtalets regler ska fattas enligt gällande bestämmelser. Överenskommelser som ingås borde alltid dokumenteras skriftligen.

Marichamn, den 22 februari 2018



Dan Bergman
Landskapsrevisor

